



Munich Personal RePEc Archive

Foreign investment and massive land purchase

Vargas, Carlos Eduardo

Escuela Superior de Administración Pública

11 December 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67951/>

MPRA Paper No. 67951, posted 25 Nov 2015 11:35 UTC



A&D



Autor

Carlos Eduardo Vargas

Economista y magister en Economía (Universidad de los Andes) y magister en estudios de desarrollo (Instituto Internacional de Estudios Sociales - La Haya, Holanda). Consultor en temas de desarrollo rural.

Correo electrónico: cevargas70@hotmail.com.

Dirección postal: Carrera 23 134A 41, apto 306. Bogotá, Colombia.

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

Inversión extranjera y compra masiva de tierras

Las tendencias recientes de la inversión extranjera y compra masiva de tierras en el mundo indican que los países en desarrollo concentran la mayor proporción del acaparamiento. A pesar de que algunos países más avanzados adquieren tierras, no es evidente que se constituyan en los mayores inversionistas. El artículo subraya la existencia de tres modalidades de acaparamiento: adquisición directa, arrendamiento y concesión, y a partir de estos se presenta un marco conceptual, que se asocia con la teoría de juegos, para entender los incentivos de los inversionistas para acaparar tierras. El marco teórico propuesto es útil para revisar la experiencia colombiana.

Palabras clave: acaparamiento, tierras, inversión extranjera, agricultura, teoría de juegos.

INVERSIÓN EXTRANJERA Y COMPRA MASIVA DE TIERRAS

Carlos Eduardo Vargas

Abstract

Foreign investment and massive land purchase

Recent trends in foreign investment and massive purchase of land in the world indicate that developing countries concentrate the largest proportion of hoarding. Although some advanced countries acquire land, it is not clear that they become major investors. The article highlights the existence of three types of hoarding: direct purchase, lease and concession and, from these, a conceptual framework associated with game theory to understand the incentives of investors to land hoarding is presented. The proposed framework is useful to review the Colombian experience.

Keywords: hoarding, land, foreign investment, agriculture, game theory.

Resumo

Investimento estrangeiro e compra massiva de terras

As tendências recentes do investimento estrangeiro e compra massiva de terras no mundo indicam que os países em desenvolvimento concentram a maior proporção do açambarcamento. Pese a que alguns países com maior desenvolvimento adquirem terras, não é evidente que se constituam nos maiores inversores. O artigo sublinha a existência de três modalidades de monopólio: aquisição direta, arrendamento e concessão e, partindo destes, apresenta-se um marco conceitual, associado com a teoria de jogos, para compreender os incentivos dos inversores para monopolizar terras. O marco teórico proposto é útil para revisar a experiência colombiana.

Palavras chave: açambarcamento, terras, investimento estrangeiro, agricultura, teoria de jogos.



1. Introducción

Las nuevas modalidades de inversión en tierras no solamente vinculan a agentes o empresarios agroindustriales que buscan ampliar los rendimientos, excedentes y escala de producción en sus países de origen, también involucra a inversionistas extranjeros que identifican en la tierra, sin distingo de nacionalidad o ubicación geográfica, un negocio rentable en el mediano y largo plazo. En el pasado reciente, si bien la adquisición, alquiler o concesión de tierras se constituyó en una gran oportunidad para mejorar la productividad de la propiedad y reducir la pobreza rural (Oxfam, 2011), hoy muchos países avanzados y en vías de desarrollo manifiestan su preocupación y resistencia a las inversiones de origen doméstico y al ingreso masivo de capital extranjero, que tienden a acaparar tierras fértiles y productoras de recursos hídricos.

La inversión masiva en tierras es un problema crítico para los países productores de bienes básicos, debido especialmente a la elevada concentración de la propiedad rural. La inequidad en la distribución de la tierra, por lo menos en América Latina, se explica por factores de carácter histórico, asociados a la forma como se distribuyó la propiedad rural durante los procesos de conquista y colonización europea; más tarde, la concentración de la tierra fue resultado de las dinámicas de ocupación y apropiación del territorio que se desencadenaron después de la emancipación del nuevo mundo, así como de la conformación y consolidación de las Repúblicas y naciones.

Pari passu a los elementos de índole histórica que permiten entender cómo se materializó la distribución de la tierra y

la conformación de los territorios, se suman los procesos contemporáneos y recientes de ocupación de la tierra, fruto de la expansión de las economías de mercado, las transiciones demográficas en los países en desarrollo, las dinámicas de urbanización y la globalización.

Ahora bien, las políticas públicas no han desempeñado un papel neutral en la distribución de la propiedad. Estas favorecen la inequidad de la tierra, a través de incentivos, subsidios, beneficios tributarios y apoyos directos que son resultado de influencia de grupos de interés regionales, nacionales e internacionales. Para estos agentes la tierra se constituye en fuente de acumulación de riqueza, especulación y en muchas ocasiones en un instrumento para aumentar su poder político.

Las nuevas oleadas de inversión doméstica y extranjera en tierras son consecuencia tanto del crecimiento reciente de los precios de los *commodities* o productos básicos agrícolas, como del inusitado interés de los inversionistas y países por asegurar un acervo de tierras fértiles, para la producción futura de alimentos, y contar con una fuente permanente de recursos hídricos, frente a la escasez potencial de agua que pueden sufrir algunas regiones del planeta.

En este sentido, el interés de la inversión en tierras no ha girado necesariamente en torno a generar y extraer beneficios económicos en el corto plazo. Hoy la tierra tiene un valor más estratégico ypreciado que en el pasado. La tierra es fundamental para aquellos países con carencia de suelos fértiles y sin fuentes abastecedoras de agua, ya que a la postre no son capaces de garantizar la producción de alimentos al interior de sus fronteras, debido al rápido crecimiento de su población.

Desde esta perspectiva, este documento de trabajo hace un esfuerzo por revisar las tendencias más recientes del proceso de acumulación internacional de tierras, a partir de la información estadística que arrojan las organizaciones internacionales GRAIN (2012) y Land Matrix (2012). Igualmente, el documento recoge y discute los trabajos más actuales sobre extranjerización de tierras y propone un marco conceptual asociado a la teoría de juegos, para comprender el interés y los incentivos que poseen los inversionistas para acaparar tierras. A partir del contexto general de los procesos de inversión y acaparamiento de tierra y a la luz del marco teórico propuesto, se revisa la experiencia colombiana sobre esta temática. Por último, se presentan algunas conclusiones del análisis.

2. Debate conceptual sobre el acaparamiento de tierras

El concepto de acaparamiento de tierras (*land grabbing*) comenzó a hacer carrera en el mundo entre 2007 y 2008, resultado de un fuerte crecimiento de los precios internacionales de los alimentos. Esta situación condujo a muchos Estados e inversionistas a adquirir, alquilar y obtener concesiones de tierras fértiles y productivas alrededor del globo, para establecer nuevos cultivos y garantizar la disponibilidad de productos agrícolas básicos.

La reciente tendencia al alza de las cotizaciones de los alimentos y *commodities* se originó principalmente por el aumento del precio mundial del petróleo y sus derivados, que terminaron por transferir el incremento de los costos de los fertilizantes, transporte y de los procesos de producción agroindustrial a los alimentos. A este crecimiento de los costos de producción se sumó la reducción de la oferta e inventarios de los productos agrícolas básicos en el ámbito mundial, que presionaron la ampliación de los precios internacionales.

Estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por si sigla en inglés) (Gómez, 2011) y Borrás, Franco, Kay y Spoor (2011) insisten en que el acaparamiento de tierras no obedece a que, en todos los casos, los países tengan instituciones *débiles* o *frágiles* para regular la inversión doméstica o extranjera en tierras. Las experiencias de Argentina y Brasil contradicen tal postulado, debido a que estos países se han caracterizado por poseer instituciones y regulaciones que limitan el acceso a la propiedad rural a gran escala. Sin embargo, buena parte de las naciones africanas y en particular, aquellas que se ubican en la región subsahariana, no cuentan con el control y regulación suficiente para evitar el ingreso de capitales extranjeros orientados a la acumulación de tierras fértiles y productivas.

La discusión sobre el concepto de acaparamiento de tierras aún continúa abierta, ya que esta expresión se encuentra más vinculada a una tendencia y comportamiento de los inversionistas que a una figura jurídica o económica relacionada con el uso o explotación productiva de la tierra. Al ligarse el acaparamiento a una tendencia o conducta general de los agentes, más que a un concepto elaborado teóricamente, se considera adecuado enlazar este comportamiento a las dinámicas y evolución de tres modalidades de tenencia de la tierra de los inversionistas: compra o adquisición directa, arrendamiento y concesión de áreas productivas¹.

No obstante, el acaparamiento tiene un conjunto de repercusiones que dista del puro y elemental comportamiento económico de los agentes. Según Borrás y Franco (2010) y Gómez (2011), las connotaciones del término acaparamiento mundial de tierras tienen un significado más amplio que rebasa las tendencias de acumulación de la propiedad, y se inscriben en las lógicas de explotación productiva de las empresas transnacionales y el afán especulativo de ciertos agentes por multiplicar las rentas de la tierra. También incluye los impactos del acaparamiento sobre el desplazamiento de la población y la presión que ejercen estas inversiones en la expulsión económica de las comunidades rurales más vulnerables.

La FAO considera, con base en estudios de caso realizados en 17 países de América Latina, que el acaparamiento es producto de la adquisición de tierras a gran escala, con una participación sustancial de gobiernos extranjeros. Estas dinámicas generalmente socavan la seguridad alimentaria del país receptor de la inversión y alteran las condiciones de vida de las poblaciones rurales que habitan los territorios donde se promueve la acumulación de tierras.

En este contexto, el acaparamiento no solo se circunscribe a la explotación productiva y vasta de la tierra, también se vincula a la agenda de gobiernos, inversionistas y compañías transnacionales a partir de dos vías: la primera, aquellos que buscan ampliar y consolidar sus utilidades resultado del *boom* de los precios de los productos básicos, tales como biocombustibles y alimentos; y la segunda, aquellos que ven en la tierra productiva una oportunidad de inversión en el largo plazo, quienes desean constituir reservas de tierras fértiles para garantizar el acceso y aprovechamiento de recursos hídricos, y la seguridad y abastecimiento alimentario².

1 La celebración de contratos a largo plazo para el aprovechamiento productivo de la tierra cabe en esta categoría.

2 Todo ello en un contexto de futura escasez relativa de suelos aptos para la producción agrícola y de impacto poco predecible del cambio climático sobre la oferta mundial de la tierra productiva

Por consiguiente y en este escenario, la denominación de acaparamiento puede asociarse a la acumulación de grandes extensiones de tierra, con aptitud agrícola, recursos hídricos y riqueza natural efectuada por inversionistas nacionales, extranjeros o producto de la intervención directa de terceros países, bajo las tres modalidades de tenencia de la tierra antes mencionadas³. Apoyando esta perspectiva, Graham, Aubry, Künnemann y Monsalve (2011) señalan que el acaparamiento de tierras en el mundo se relaciona con la compra, alquiler o *leasing* de tierras.

Tampoco existe claridad absoluta alrededor de los conceptos de acaparamiento y concentración de la propiedad e inversión a gran escala. Mientras la concentración se liga a la acumulación de tierras ociosas, los casos de acaparamiento en el ámbito internacional se conectan con una explotación intensiva de los suelos. La concentración de la propiedad en América Latina ha contribuido a desmejorar la distribución equitativa de la tierra. Los grandes tenedores que tradicionalmente han acumulado tierras han intentado valorizar sus predios, con un mínimo de inversión productiva instalada. Por el contrario, las nuevas tendencias de la inversión doméstica y extranjera en tierras, se distinguen por localizarse en suelos fértiles con propósitos eminentemente productivos.

3. Grandes tendencias de la inversión extranjera y compra masiva de tierras en el contexto internacional

Desde principios de la década del 2000, los precios internacionales de los productos básicos y de los *commodities* han crecido de manera pronunciada. Según estimaciones de la FAO, el índice real de precios de los alimentos básicos, entre 2003 y los primeros meses de 2012, prácticamente se duplicó. El índice de precios del azúcar se incrementó más del 200 %, durante el período 2004-2012, y el de los cereales logró trazar un recorrido similar a la evolución de

los precios internacionales de los alimentos básicos⁴ (véase gráfico 1). Por ello, no se puede descartar el hecho de que el reciente y extenso crecimiento de la inversión extranjera en tierras fértiles y productivas alrededor del planeta, se encuentre directamente vinculado con el incremento de los precios mundiales de los *commodities*; aunque Borrás *et al.* (2011) difieren de esta hipótesis, señalando que el acaparamiento de tierras posee connotaciones históricas que superan esta coyuntura de precios.

Otro elemento que apoya esta interpretación, es la progresiva reducción de la superficie agrícola en el planeta desde inicios de la década pasada. En 1980, el área agrícola en el mundo ascendió a 4.666 millones de hectáreas. Durante toda la década de los ochenta, la superficie agrícola creció cerca de 4,1 %, para alcanzar los 4.857 millones de hectáreas en 1990. Este incremento fue sostenido solo hasta el año 2000, donde el área superó los 4.900 millones de hectáreas. Después de este período se generó una reducción gradual del área cultivada en 1,1 %. Por tanto, en 2009, el área agrícola mundial se ubicaba en 4.890 millones de hectáreas, una superficie muy similar a la de los años noventa⁵.

En este sentido, la escasez relativa de la superficie agrícola mundial junto con el acrecentamiento de los precios internacionales del petróleo, pudo haber ejercido una presión más decisiva en los costos de los productos agrícolas básicos. Frente a las expectativas crecientes de mayores aumentos en los precios mundiales de los bienes agrícolas, la compra e inversión en tierras fértiles se constituía en un negocio atractivo para los capitales foráneos.

3.1. Análisis de la información proveniente de GRAIN

GRAIN hizo un enorme esfuerzo por consolidar una base de datos detallada sobre las principales compras, inversiones y adquisiciones de tierras en el ámbito internacional⁶. Aunque esta información, aparentemente subestima los cálculos y estimaciones realizadas por otros estudios⁷, las

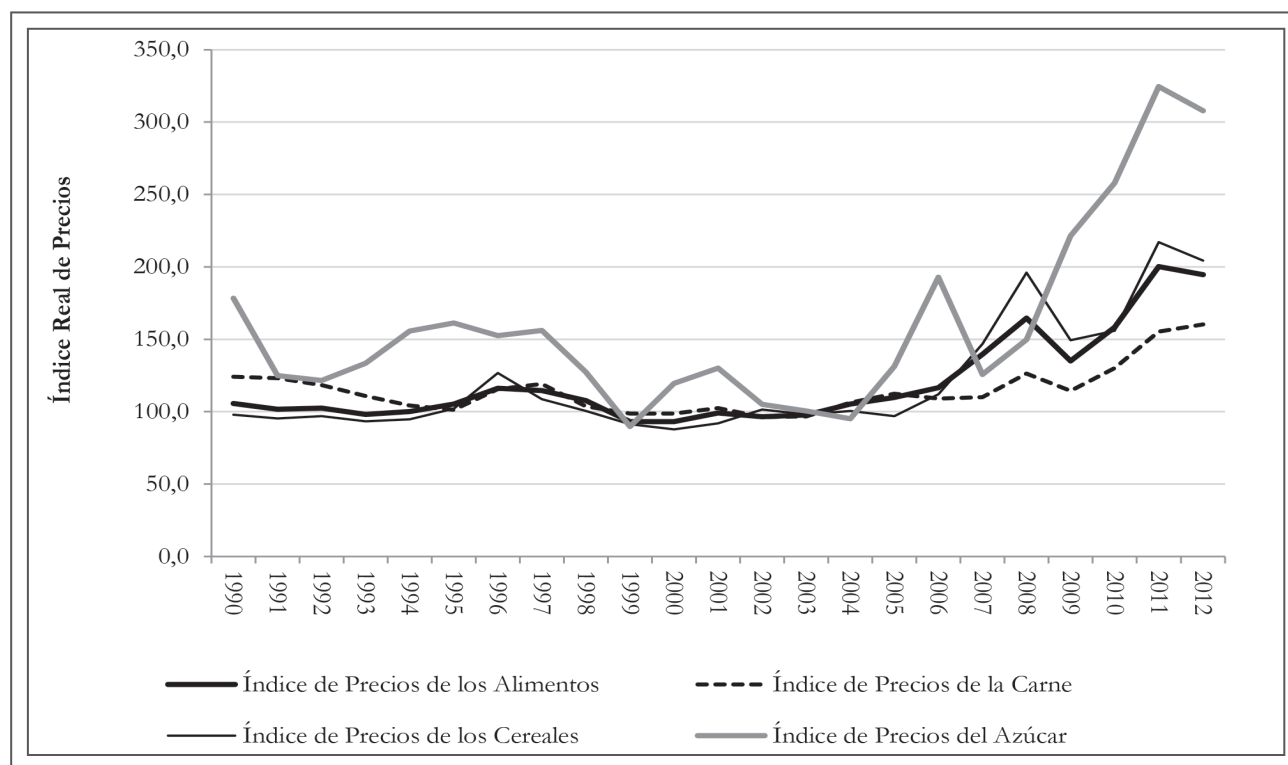
3 De estas ideas se desprende que el acaparamiento es un concepto amplio, que abarca tipologías como la inversión extranjera y la compra directa de tierras. En este sentido, la inversión extranjera en tierras busca generar rendimientos en el largo plazo. Por lo tanto, esta modalidad de capital foráneo, como la que se orienta a la actividad minera y de hidrocarburos, puede estar encaminada a la extracción de beneficios, que solo pueden multiplicarse en el largo plazo. Sin embargo, es bien factible que el acaparamiento también se opere a través de la inversión especulativa, donde agentes adquieren tierra para gozar de su valorización en el corto plazo, como se puede inferir por el marcado interés que el capital financiero tiene por la tierra. Por ende, es difícil distinguir con claridad la inversión extranjera directa en tierras de la que intenta obtener ganancias en el corto plazo por razones especulativas, debido a una rápida valorización de la tierra como activo productivo.

4 De acuerdo con las estadísticas de la FAO, el comportamiento del índice de precios del petróleo resulta ser muy afín a la evolución del precio internacional de los cereales.

5 Consultar www.faostat.fao.org

6 La base de datos que construyó GRAIN hace un inventario de las áreas dedicadas a cultivos agrícolas, agroindustriales y actividades de índole pecuaria, por lo tanto, excluye actividades de extracción del subsuelo como minería e hidrocarburos.

7 Deininger *et al.* (2011) mencionan que entre 2008 y 2009 se estimaban anuncios de adquisición de tierras en cerca de 56 millones de hectáreas mundiales. Según el mismo GRAIN entre 2005 y 2009, los acuerdos de compra de tierras se situarían alrededor de veinte millones de hectáreas. Si estas estimaciones son

Gráfico 1. Evolución de los precios internacionales de los productos básicos

FUENTE: Estadísticas FAO.

cifras estadísticas de GRAIN se constituyen en un avance importante en materia de información organizada sobre países acaparadores, receptores de la inversión extranjera en tierras y sectores económicos mundiales que orientan sus recursos a la inversión, compra de hectáreas de tierra, entre otras⁸.

De acuerdo con la base de datos que creó GRAIN, a enero de 2012, la tierra acaparada en el ámbito global por inversionistas extranjeros ascendió a 34,8 millones de hectáreas, lo que representa tan solo el 0,71 % del total de hectáreas cultivadas en el planeta⁹. Conforme con GRAIN, los países donde se localizan las mayores compras o inversiones foráneas en tierras son, en su orden de magnitud: Australia (4.946.381 de ha), Sudán (3.454.429 de ha),

cercanas a la realidad, la “fiebre” por tierras, habría disparado la inversión y adquisición de tierras en más de catorce millones de hectáreas, a finales de 2011.

8 Una base de datos interactiva muy completa sobre negocios y acuerdos de tierras, diferente a la de GRAIN, se lanzó recientemente por International Land Coalition, Universität Bern, Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad), German Institute for Global and Area Studies (Giga) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). La información se puede indagar en <http://landportal.info/landmatrix>

9 Si se coteja la información proveniente de GRAIN y el área agrícola mundial estimada por FAO en 2009.

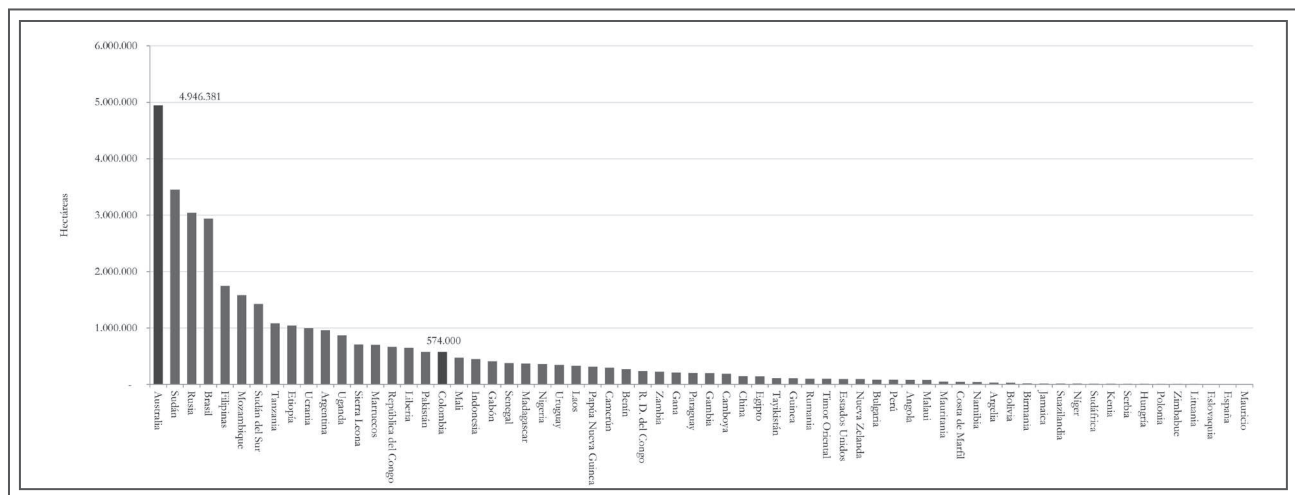
Rusia (3.041.213 de ha), Brasil (2.936.854 de ha)¹⁰, Filipinas (1.750.000 de ha) y Mozambique (1.583.149 de ha). Colombia ocupa el lugar 18 en este conjunto de naciones. Los inversionistas extranjeros en Colombia han acaparado cerca de 574.000 hectáreas de tierras. Es decir, 1,65 % del total de la superficie adquirida y donde se localiza el capital extranjero (véase gráfico 2).

Agrupando la información con base en criterios regionales, se establece que el continente africano concentra cerca del 46,7 % del área de tierras acaparadas por extranjeros¹¹. Sudán, Mozambique, Sudán del Sur, Tanzania, Etiopía y Uganda son los países africanos que más tierra han cedido a inversionistas extranjeros. Se estima que la superficie ascendió a cerca de 9,4 millones de hectáreas. A manera de ilustración, en Sudán el grueso de las tierras (75 %) se encuentra en poder de empresas provenientes de Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur y de naciones fronterizas como Egipto. Entre tanto, en Mozambique el 79 % de las inversiones y el acaparamiento de tierras proceden de firmas de Sudáfrica, Reino Unido y Francia.

10 En contraste, Borras *et al.* (2011) en su estudio incluyen una tabla sobre la presencia de inversión extranjera en los diferentes estados del Brasil. Las hectáreas estimadas por Sauer y Leite (2012) sumaban un poco más de 4,3 millones.

11 16,2 millones de hectáreas.

Gráfico 2. Países que concentran la inversión extranjera y el acaparamiento de tierras en el mundo (acumulado a enero de 2012)



FUENTE: Elaboración propia con base en GRAIN (2012).

Tabla 1. Regiones del mundo donde se localiza la inversión extranjera en tierras (acumulado a enero de 2012)

Continente	Hectáreas	Participación
ÁFRICA	16.253.679	46,7 %
AMÉRICA	5.247.844	15,1 %
OCEANÍA	5.041.293	14,5 %
EUROPA	4.277.328	12,3 %
ASIA	3.983.300	11,4 %
TOTAL	34.803.444	100,0 %

FUENTE: elaboración propia con base en GRAIN (2012).

América es la segunda región que concentra la inversión extranjera y la adquisición masiva de tierras, según la base de datos de GRAIN. Brasil, Argentina y Colombia son los países que más hectáreas de tierra han otorgado para explotación foránea (4,4 millones de hectáreas) y representan el 85,2 % de las tierras acaparadas en la región. Oceanía y Europa concentran el 14,5 % y 12,3 % de la inversión extranjera en tierras, respectivamente; mientras que en Asia el acaparamiento solo representa el 11,4 % del área total (véase tabla 1).

Desde la perspectiva del origen y procedencia de la inversión foránea y el acaparamiento de tierras, GRAIN calcula que Reino Unido, Estados Unidos, China, Emiratos Árabes Unidos, India, Egipto y Corea del Sur son los países que

más han adquirido e invertido en tierras en el mundo¹² (véase gráfico 3). Solamente estas siete naciones acumula el 60 % de la superficie total reportada (34,6 millones de hectáreas).

En el globo, Asia es el continente que concentra mayores hectáreas de tierra (31,3 %). De esta región, China (3.552.027 de ha), India (2.101.400 de ha), Corea del Sur (1.412.394 de ha), Singapur (1.203.884 de ha) y Malasia (1.003.900 de ha) son los países que acumulan mayor superficie de tierra. Cerca del 85,3 % del área acaparada por el continente asiático tiene su origen en estos países.

Europa se constituye en el segundo gran acaparador de tierras en el mundo. Reino Unido, Suecia, Francia, Alemania e Italia con la inversión y compras directas de tierras reúnen cerca de 7,7 millones de hectáreas en el planeta, es decir, juntos representan el 84,2 % del área acaparada por el continente europeo. Entre tanto, América y el Medio Oriente se configuran en tercera y cuarta región más acaparadora de tierra. Estados Unidos y Emiratos Árabes Unidos condensan, a través de la inversión extranjera y adquisición de tierras, aproximadamente el 72 % y el 56,3 % respectivamente de las extensiones de tierra que han concentrado ambas regiones. Como dato curioso, se estima que África cuenta con 3,1 millones de hectáreas acaparadas (9,2 % del total), cuya inversión y compras de gran impacto proceden principalmente de países como Egipto y Sudáfrica. La región de Oceanía solo ha acumulado 114 mil hectáreas de tierras, de las cuales el 99,3 % tiene su origen en Australia (véase tabla 2).

12 Según la base de datos Land Matrix, Indonesia (7.527.760 de ha), Malasia (4.819.483 de ha), India (4.616.760 de ha) y Brasil (3.871.824 de ha) son los principales países en el mundo que acaparan tierras. Las diferencias que se registran entre naciones acaparadoras, de acuerdo con la fuente de información, obedecen a que GRAIN no suele contabilizar las superficies que los países compradores acopian al interior de sus fronteras.

Tabla 2. Regiones del mundo donde se origina la inversión extranjera en tierras (acumulado a enero de 2012)

Continente	Hectáreas	Participación
ASIA	10.877.655	31,3 %
EUROPA	9.181.076	26,4 %
AMÉRICA	5.784.824	16,6 %
MEDIO ORIENTE	5.656.017	16,3 %
AFRICA	3.189.331	9,2 %
OCEANÍA	114.541	0,3 %
TOTAL	34.803.444	100,0 %

FUENTE: elaboración propia con base en GRAIN (2012).

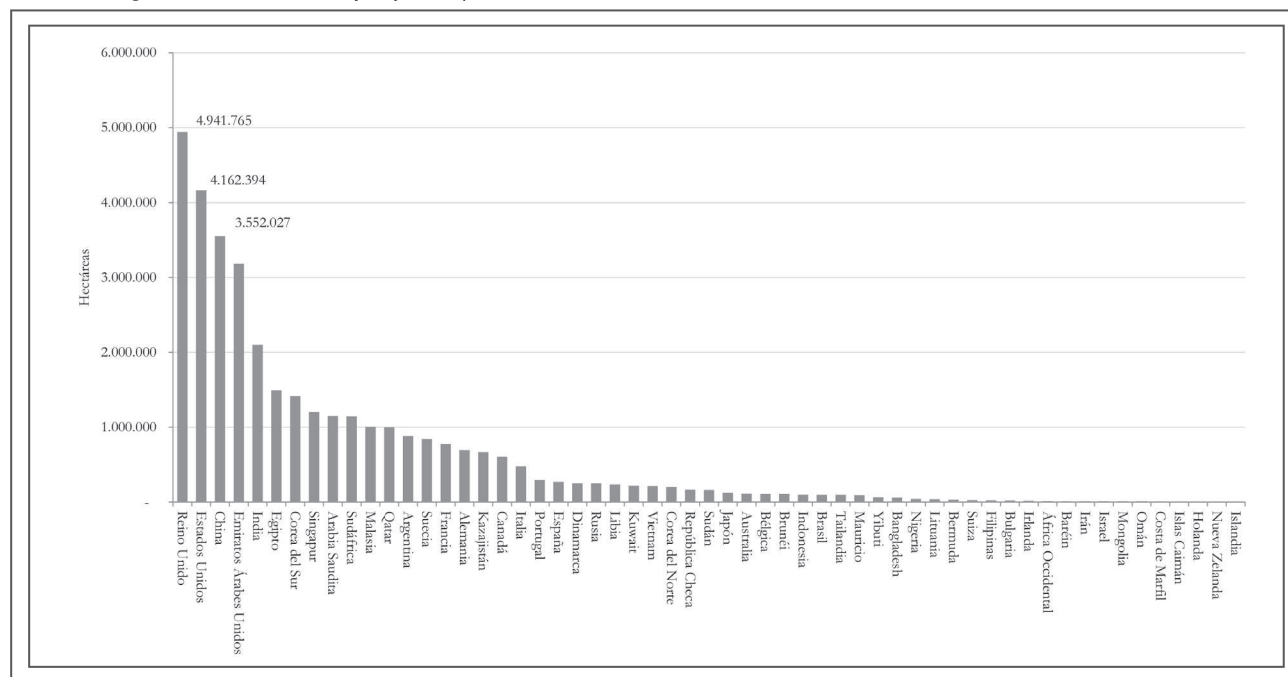
Desde una mirada sectorial y productiva, según la clasificación de GRAIN, los agronegocios son la principal actividad que ocupa las mayores extensiones de tierra, resultado de la extranjerización en el ámbito mundial (38,5 %). Esta actividad comprende las áreas que se utilizan para cultivos agrícolas con destino a la producción de biocombustibles, como es el caso de palma de aceite y azúcar, así como los bienes agrícolas asociados a la producción de cereales y

frutas. El segundo sector que almacena mayor número de hectáreas de tierra es finanzas (9,8 millones de ha).

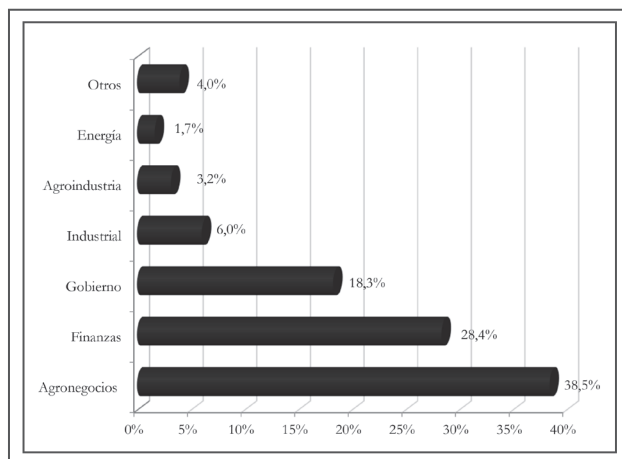
Aunque este sector agrupa en su haber diferentes tipos de cultivos agrícolas y actividades de carácter pecuario, su denominación, interpretando a GRAIN, no se basa en criterios de la estructura de la producción, sino en la actividad económica que orienta los recursos para acaparar amplias extensiones de tierra en el mundo. En este caso, los grandes grupos financieros y fondos bancarios capitalizan la oportunidad que representa adquirir e invertir en tierras a escala mundial.

El tercer agente internacional que demanda tierras son los gobiernos (18,3 % del total). Uno de los rasgos fundamentales de este tipo de inversionistas es que su apuesta de inversión no se liga a cultivos de tardío rendimiento, con destino a la producción de biocombustibles. Sus actividades comprenden principalmente productos para garantizar la seguridad alimentaria, como cereales y productos frutícolas. La cuarta actividad que acapara más tierras en el escenario internacional es la industria (6 %). Grandes multinacionales coreanas (Hyundai y Daewoo), chinas, japonesas (Mitsui), indias, de Reino Unido (Grupo Caparo) e inversionistas de Emiratos Árabes Unidos, están interesadas por expandirse en el atractivo negocio de la tierra.

Por último, el otro gran sector que está invirtiendo en tierras a lo largo y ancho del planeta es el de energía (1,7%). Aunque en una menor proporción que otros sectores, esta actividad acapara 467 mil hectáreas repartidas en el glo-

Gráfico 3. Origen de la inversión extranjera y el acaparamiento de tierras (acumulado a enero de 2012)

FUENTE: Elaboración propia con base en GRAIN (2012).

Gráfico 4. Principales sectores donde se orienta la inversión extranjera en tierras en el mundo (acumulado a enero de 2012)

FUENTE: Elaboración propia con base en GRAIN (2012).

bo. Empresas de países como Suecia, Sudán e Italia han concretado acuerdos para la compra e inversión en tierras.

3.2. Análisis de la información generada por Land Matrix

En abril de 2012, International Land Coalition, en asocio con la Universität Bern, el Cirad, el Giga y la GIZ, lanzó formalmente el proyecto Land Matrix, donde se reúne información anual entre 2000 y 2011 sobre adquisiciones masivas de tierras en el escenario internacional. Según la información proveniente de la base de datos del proyecto Land Matrix, se han cerrado más de 900 negocios o tratos de tierra alrededor del planeta.

Tabla 3. Regiones del mundo donde se ubica el acaparamiento de tierras, Land Matrix (2000-2011)

Continente	Hectáreas	Participación
ASIA	25.119.419	43,3 %
ÁFRICA	24.127.716	41,5 %
AMÉRICA	6.562.438	11,3 %
EUROPA	1.775.601	3,1 %
OCEANÍA	487.681	0,8 %
MEDIO ORIENTE	4.500	0,0 %
TOTAL	58.077.355	100,0 %

FUENTE: Land Matrix (2012).

La información de Land Matrix también recopila transacciones al interior de los mismos países. Por lo tanto, las naciones receptoras pueden terminar siendo inversionistas en sus mismas fronteras. De acuerdo con la base de datos del proyecto Land Matrix, se han acaparado cerca de 58 millones de hectáreas en el mundo; 23,2 millones más de las que calcula el equipo GRAIN. Los países destino que más concentran inversión extranjera en tierras son Indonesia (7,5 millones de ha), Malasia (4,8 millones de ha), India (4,6 millones de ha), Brasil (3,8 millones de ha), Filipinas (3,2 millones de ha) y Sudán (3,1 millones de ha). Estos seis países cuentan con un poco más de la mitad (55,6 %) del área que han acaparado agentes e inversionistas extranjeros. En esta base de datos, Colombia ocupa el vigésimo tercer lugar de naciones que han acaparado tierra alrededor del mundo.

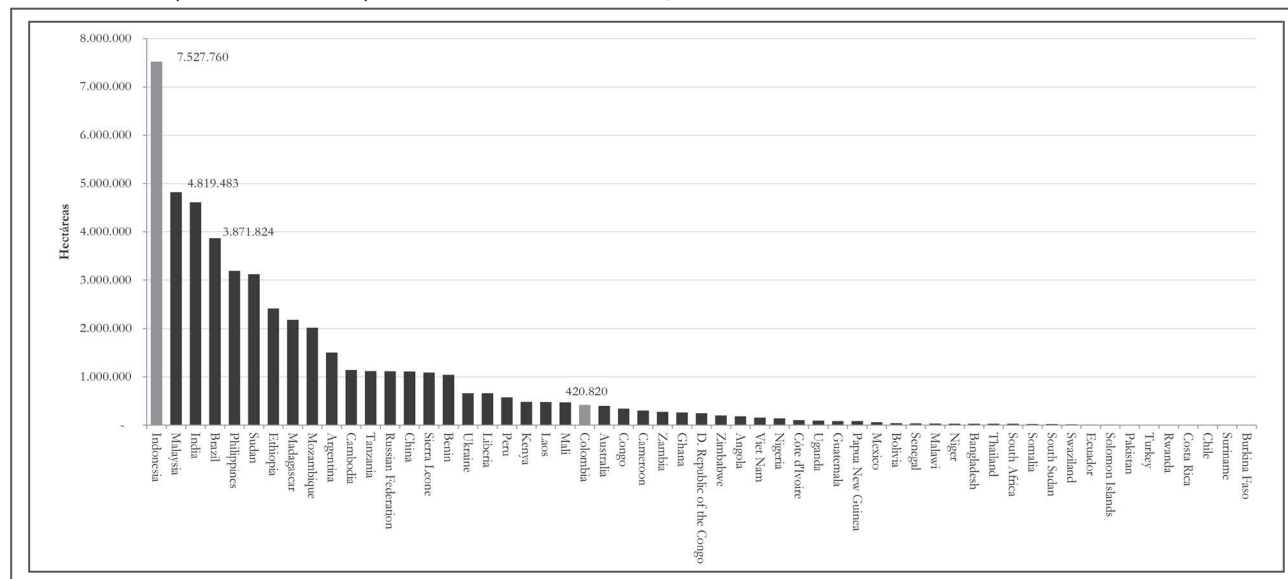
Según Land Matrix, Colombia tiene más de 480 mil hectáreas de tierra alrededor del planeta, de las cuales el 93,3 % (392.820 de ha) se localiza al interior del país (véase gráfico 6). Es decir, los inversionistas públicos y privados de Colombia en su mayoría acaparan las tierras de sus coterráneos.

Organizando la información de Land Matrix en el contexto regional se halla que, entre 2000 y 2011 Asia (43,3 %) es el continente donde más tierra se acumula en el mundo, seguido por África (41,5 %) y América (11,3 %). Esto es, en los países en vías de desarrollo se concentra de forma más significativa la adquisición de tierra. Tendencia que coincide con la evolución del acaparamiento internacional encontrado en la información de GRAIN (2012).

Por otro lado, los países que más invierten y adquieren tierras son Indonesia (8.187.902 de ha), Malasia (7.606.590 de ha), India (6.332.942 de ha) y Estados Unidos (3.1374.73 de ha). Estas naciones cuentan con cerca del 43,5 % de la tierra adquirida en el ámbito internacional. En este *ranking*, Colombia ocupa el puesto 26 de los principales países acaparadores (véase gráfico 6). Es de notar, que los principales países inversionistas se configuran también en los lugares geográficos donde más se concentra y concreta la compra, adquisición o inversión en tierras. De lo cual se infiere que los inversionistas de Indonesia, Malasia e India son los que mayoritariamente adquieren tierras en sus propios países de origen.

4. ¿Qué plantean algunos desarrollos conceptuales y estudios de caso?

Recientemente la literatura internacional y los estudios de caso sobre acaparamiento e inversión extranjera en tierras a gran escala, se han aproximado desde diferentes ópticas a la magnitud y repercusiones sobre los países receptores,

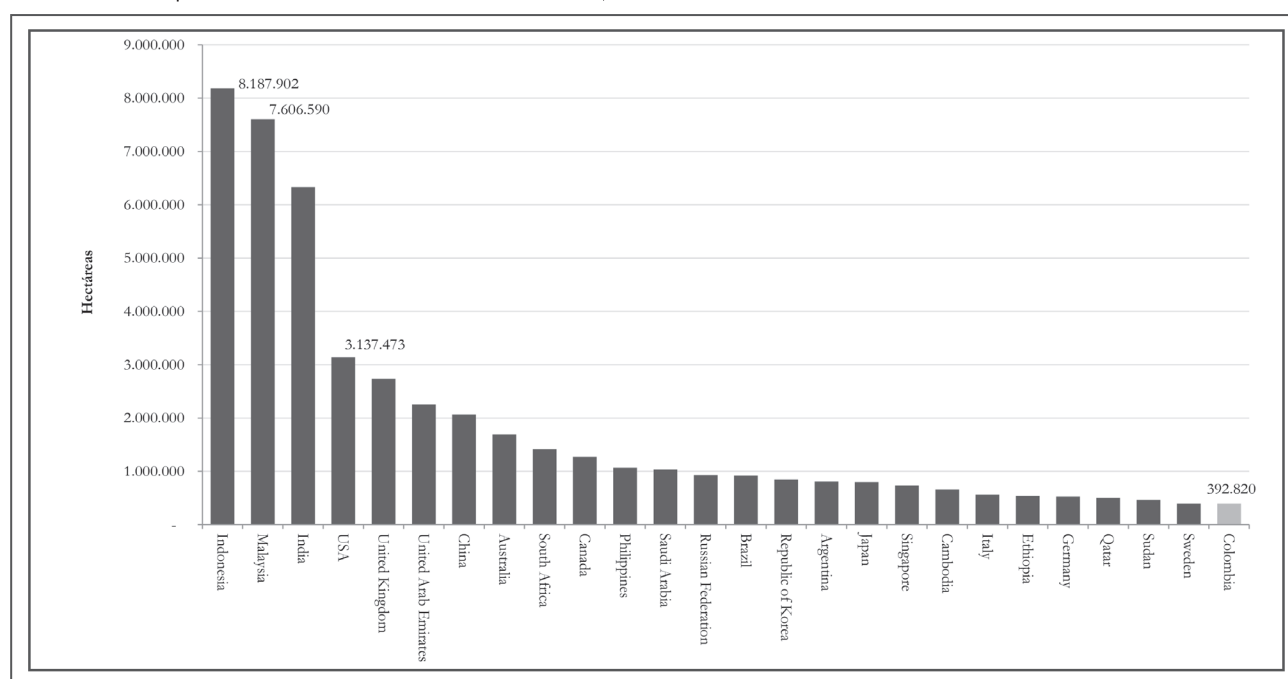
Gráfico 5. Países que concentran el acaparamiento de tierras en el mundo, Land Matrix (2000-2011)

FUENTE: Land Matrix (2012).

los territorios donde se localiza la inversión foránea y los impactos que ha sufrido la población rural.

Borras y Franco (2010) afirman que el problema de la extranjerización de la tierra se relaciona con la activación de

acuerdos comerciales internacionales y la profundización de la globalización. Ello ha desatado una “fiebre” mundial por la tierra. Para estos autores, la inversión y adquisición de tierras se liga a fenómenos como la expansión de los biocombustibles y los productos agrícolas básicos de exportación. Igualmente,

Gráfico 6. Países que más invierten en tierras alrededor del mundo, Land Matrix (2000-2011)

FUENTE: Land Matrix (2012).

señalan que la inversión extranjera de tierras se constituye en una amenaza contra la seguridad alimentaria, debido a que las grandes inversiones productivas en biocombustibles ponen en riesgo áreas destinadas a este propósito en los países menos desarrollados, además de constituirse en fuentes de desplazamiento económico de la población rural. La inversión extranjera y el acaparamiento de lugares donde son débiles las regulaciones y reglas de juego, se están configurando en un riesgo para las reservas mundiales de tierras agrícolas y preservación de los medios de vida de los pobladores rurales.

Para Borras y Franco (2010), la inversión extranjera en tierras tiene una doble connotación. Se mueve de un discurso donde los organismos multilaterales alientan alarmas sobre compras masivas e incontroladas de tierras a una lógica con fundamento en los beneficios del desarrollo del capital y de los retornos que no pueden conseguirse sin la existencia de la inversión foránea. Por tanto, y a pesar de la preocupación de ciertos países por la incursión de inversión extranjera, se asume como inevitables estas intervenciones y se recomienda a los países receptores y acaparadores adoptar códigos de conducta para evitar las consecuencias de la explotación intensiva de la tierra y sus perjuicios sobre el desplazamiento de la población rural¹³. Sin embargo, tales argumentos terminan por justificar, de una u otra manera, el acaparamiento como un mal necesario.

Desde esta perspectiva, estos autores coinciden en afirmar en que no es posible tomar salidas fáciles a las tendencias de acaparamiento, promoviendo la inversión extranjera como la mejor opción, pese a sus costos. Por el contrario, es preciso proponer alternativas concretas y creíbles, donde el inversionista y comprador asuman una corresponsabilidad real sobre los impactos que genera la apropiación de la tierra. La defensa de los derechos de propiedad de la población rural más vulnerable debe traducirse en una nueva “soberanía sobre la tierra”, donde se asegure el acceso a la tierra y el territorio a las mujeres rurales, a los más pobres y a los trabajadores; constituyéndose esta en una prerrogativa frente a los grandes poderes económicos que tienen intereses particulares en la tierra.

Para Borras *et al.* (2011) la inversión y extranjerización masiva en tierras será cada vez más común en el futuro próximo. Estos autores insisten en la existencia de tres tipos de acaparadores: los internacionales, los nacionales y los indeterminados. Estos últimos incluyen inversionistas que efectúan sus transacciones a través de naciones que operan como paraísos fiscales, lo que impide conocer el verdadero origen del capital foráneo. Así mismo, señalan que no se cumple la premisa de estructuras de regulación *fuertes o débiles*, puesto que países de América Latina como Brasil,

13 Los códigos de conducta más comunes son la promoción de procesos de control social y rendición de cuentas.

Argentina, Chile y Uruguay presentan una evidencia contraintuitiva, que permite descartar la hipótesis de que instituciones con regulaciones frágiles inducen a mayores niveles de inversión y acaparamiento. Además argumentan que todos los países receptores de inversión extranjera en tierras están envueltos en procesos profundos de globalización y de expansión de las economías de mercado, lo que conduce a acentuar las tendencias de acaparamiento.

Este trabajo recoge los estudios de caso que ejecutó la FAO en 17 países de América Latina y reinterpreta sus resultados con base en las más recientes evidencias y literatura que se ha producido sobre compra masiva de tierras. Este estudio, plantea en sus conclusiones principales que: a) la magnitud del acaparamiento en América Latina es más elevado de lo que se creía, no ha sido posible cuantificar las hectáreas y hogares rurales afectados y existe un predominio de “cultivos comodín”¹⁴, que se usan para producir biocombustibles y alimentos para consumo humano y animal; b) el acaparamiento sucede a todo nivel, en tierras comunales, privadas o estatales; en todas las condiciones agroecológicas, de calidad y en diferentes sitios geográficos; c) son diversos los orígenes y procedencia de los inversionistas foráneos, y en los tratos que se cierran para adquisición de tierras participan múltiples actores, tanto empresas transnacionales extranjeras como latinoamericanas; d) la acumulación de tierra en América Latina no solo obedece a la oportunidad que representan la coyuntura de elevados precios de los productos agrícolas y la compra masiva de tierras –que también se concentra en cultivos forestales y en áreas de conservación natural–; por tanto, esta coyuntura de altos precios no necesariamente atiende a los procesos históricos de acaparamiento y a otras modalidades de inversión en tierras; e) no existe evidencia de que la extranjerización en la región perjudique la seguridad alimentaria, a pesar de que se denota una modificación de los patrones de uso del suelo, dirigidos a la producción de forrajes y biocombustibles; y f) la inversión de tierras a gran escala genera fenómenos de *desposesión* de tierras, que se expresan en el desplazamiento de la población más pobre, reconfiguración de las relaciones de la población con el territorio, promoción de un nuevo ordenamiento territorial en función de los objetivos e intereses del capital foráneo, además de la modificación de los imaginarios del territorio rural, entre los más importantes.

Por su parte, Oxfam (2011) efectuó un estudio de cinco casos sonados sobre la presencia de inversión extranjera y acaparamiento en las regiones de África, Asia y Centroamérica¹⁵. El estudio sugiere que desde el año 2001, en los países en vías de desarrollo se ha acaparado cerca de 227 millones de hectáreas. Oxfam (2011) manifiesta

14 Palma de aceite, caña de azúcar y soya, entre otros.

15 Uganda, Sudán del Sur, Indonesia, Honduras y Guatemala.

que los inversionistas tienen incentivos poderosos para acaparar tierras, tales como la producción de biocombustibles y alimentos. Pero las oleadas de inversiones también desatienden los principios generales para realizar tales intervenciones sobre los territorios rurales, debido a que el acaparamiento es proclive a violar los derechos humanos, no cuentan con el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas, y no son capaces de estimar los impactos sobre las comunidades afectadas, desde una perspectiva económica, social, ambiental y de género, entre otras.

Los estudios de caso concluyen que son más los perjuicios sociales que genera la compra masiva de tierras que los beneficios que les reportan a las comunidades rurales. Los más comunes son las expulsiones forzosas, el irrespeto a los derechos de propiedad, la exclusión de decisiones sobre la tierra, los riesgos sobre la seguridad alimentaria y la pérdida de los medios de vida. Pero tal vez el daño más pronunciado que ocasiona el acaparamiento es el desarraigo social y cultural, y los costos de reconstruir las vidas de la población rural desplazada.

Deininger *et al.* (2011) en un trabajo hecho para el Banco Mundial, desde diferentes visiones e interpretaciones, rescatan las dos posturas tradicionales respecto a la inversión extranjera en tierras. Primero, el documento plantea que pese a los costos y riesgos, en términos de mayor pobreza y desplazamiento rural, la inversión extranjera es necesaria para mejorar los rezagos en tecnología y productividad que no logran materializar las economías menos avanzadas. Por ende, para cerrar y reducir tales brechas es deseable que la inversión extranjera ingrese a los países en vías de desarrollo, especialmente para fomentar la productividad agrícola y aumentar las capacidades técnicas de la población rural. Segundo, se encuentran los argumentos que consideran a la inversión extranjera en tierras y el acaparamiento una amenaza a la estabilidad económica y social para la población rural, el medioambiente y la seguridad alimentaria. Por ello, tales enfoques se debaten entre la apertura indiscriminada a la inversión extranjera y su prohibición, aunque en el contexto de la globalización y la expansión de los mercados externos, el primer argumento es más común que el segundo.

Por último, Anseeuw *et al.* (2012) con base en la información generada por el proyecto Land Matrix publicaron un estudio sobre acaparamiento e inversión extranjera en tierras. Este trabajo se constituye en un primer informe elaborado a través de la base de datos que construyó International Land Coalition, Universität Bern, Cirad, Giga y GIZ. Según esta base de datos se han acaparado un poco más de 83,2 millones de hectáreas en el mundo desde 2001. De las cuales 39,3 % proviene de una fuente de información fidedigna.

A juicio de este reporte, África es la principal región receptora de inversión extranjera en tierras¹⁶. En este sentido, los países acaparadores se encuentran invirtiendo en las naciones más pobres, débilmente integradas a la economía mundial y con instituciones frágiles. De igual manera, una parte apreciable de las inversiones (24 %) se concentra en áreas forestales y los inversionistas están compitiendo por tierras fértiles con las comunidades rurales locales, poniendo en riesgo su seguridad alimentaria.

Los inversionistas extranjeros en tierras se agrupan en tres tipos: el norte global (Estados Unidos y los países europeos), los Estados del golfo (Arabia Saudita) y los países emergentes (Brasil, Sudáfrica, China, India, Malasia y Corea del Sur). Otras de las características que indica el informe es que el capital doméstico tiene un rol central en las inversiones foráneas, para evitar incurrir en los costos operativos, administrativos y legales que implica ingresar a los países receptores. La inversión extranjera está no solo interesada en garantizar la producción de biocombustibles y alimentos, también en sus cálculos está asegurar el acceso a los recursos hídricos y a reservas de tierras fértiles no cultivadas. Por último, en los acuerdos de inversión y adquisición de tierras no se recurre a los procesos de consentimiento libre e informado y consulta previa para comunidades étnicas; y la presencia de la inversión extranjera difícilmente reporta beneficios, en términos de transferencias de habilidades, capacidad instalada y generación de empleo.

5. Teoría de juegos e incentivos institucionales para acaparar tierras

Con las herramientas que proporciona la teoría de juegos, es posible comprender de manera sencilla los incentivos y las estrategias de los diferentes actores para invertir y acumular tierras¹⁷. A modo de ilustración, se supone de forma muy simplificada dos actores determinantes para la toma de decisión de inversión: el Estado (S) y los inversionistas extranjeros (P).

El rol principal del Estado es promover la creación de una normatividad clara que no solo fomente y proteja la inversión doméstica y extranjera, sino que garantice que sus beneficios se multipliquen en el conjunto de la sociedad. La regulación del Estado debe asegurar la definición de reglas

16 La mayor parte de la adquisición en este continente se concentra en Sudán, Etiopía, Mozambique, Tanzania, Madagascar y Zambia.

17 Para propósitos explicativos se supone que la tierra es un activo productivo, valioso y estratégico para los entes privados y el Estado, debido a que genera riqueza, asegura la producción de alimentos, y es una fuente importante de recursos hídricos.

claras de juego para la inversión y establecer restricciones o prohibiciones a aquellas acciones que atenten contra el interés común, la soberanía o la seguridad de los bienes patrimoniales del país y de sus habitantes. Por su parte, los agentes privados tratan de maximizar sus beneficios. Algunos de ellos pueden aprovechar la debilidad de las regulaciones e instituciones del país, o la suscripción de acuerdos internacionales para acceder a la propiedad, con el objetivo último de multiplicar sus utilidades.

A partir de un juego dinámico con información completa (o incompleta)¹⁸ (Gibbons, 1997) se puede ilustrar dos casos donde interviene la inversión extranjera en la compra, alquiler o concesión de propiedades. En este caso, S tiene dos alternativas: promover el endurecimiento de las restricciones a las diferentes modalidades de acceso a la tierra (F) o actuar con relativa laxitud a la hora de fijar reglas de juego claras (D). Los inversionistas privados (P) responden a las acciones del Estado, buscando la mejor manera de acceder a la propiedad, bajo los diferentes tipos de tenencia de la tierra propuestos: compra directa (C), alquiler (A) y concesión (CS)¹⁹. Este juego obtiene el equilibrio mediante un procedimiento de inducción hacia atrás (*backward induction*)²⁰. Con funciones de pago hipotéticas se puede inferir el comportamiento de S y P.

Los equilibrios de Nash son soluciones extremas a las estrategias propuestas por ambos actores. Es decir, se producen cuando el Estado decide o no fortalecer las instituciones, restricciones y legislación para regular la inversión extranjera en tierras. Tales acciones permiten al inversionista adoptar la mejor decisión frente a las restricciones que le impone el Estado. Por tanto, si S opta por F

o D, el inversionista reaccionará con tres de las alternativas que posee: C, A o CS.

Si P elige ubicar su inversión en países o sectores con instituciones frágiles y regulación débil, P tenderá a adquirir de manera directa las tierras, eludiendo generar algún retorno al país o región receptora y apropiándose de todos los beneficios que implica tener la posesión sobre una tierra fértil. Por otro lado, si el inversionista (P) decide efectuar su acción en un país o sector con instituciones fuertes y regulaciones claras, para él será mucho más óptimo optar por A que por C, o CS. En esta solución no solo gana el inversionista, sino también existirá un flujo de beneficios para la sociedad (véase gráfico 7).

En este caso hipotético de países destinatarios con instituciones y regulación débiles, sin reglas de juego o restricciones claras (D) es probable que los inversionistas extranjeros y acaparadores reaccionen adquiriendo la mayor cantidad de tierra posible, antes de que se erijan obstáculos que impidan un fácil acceso a la tierra. Esta solución se presenta en la función de pago (0,3). Por el contrario, en países destinatarios donde existe un mínimo de normas y regulaciones claras, y se han establecido restricciones a la inversión extranjera en tierras (F), una de las mejores opciones para P es alquilar el área para desarrollar su explotación productiva, a cambio de una renta periódica por el usufructo de la tierra.

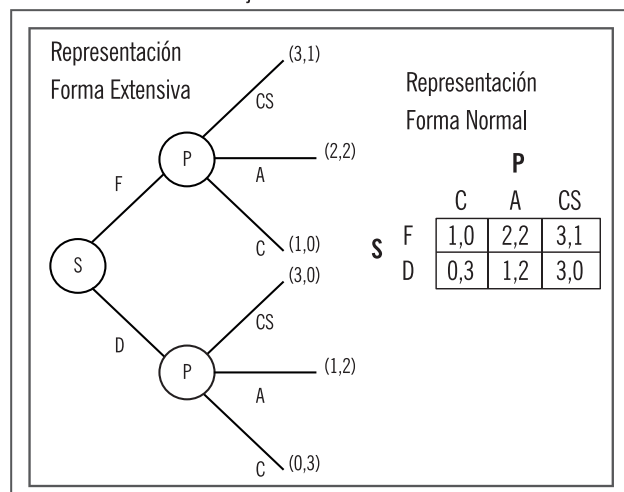
¿Pero por qué no solicitar una concesión sobre los predios? Debido a que ello implicaría que el inversionista debe entregar parte de sus utilidades al concedente, en este caso al Estado o los entes privados, propietarios de la tierra. Es decir, se elevarían los costos económicos y financieros de los inversionistas al optar por la concesión de la tierra. Por tanto, la solución óptima, en el caso de contar con instituciones organizadas (F), es que P decida alquilar los predios para su uso productivo. La solución del juego para esta alternativa se representa con la función de pago (2,2).

Las decisiones de los inversionistas también se soportan en el interés no solo de explotar las tierras en el corto sino también en el largo plazo. Con base en estos supuestos, P tiene un interés natural en adquirir tierras fértiles, no solo porque puede resultar atractivo frente a la elevada demanda mundial de biocombustibles y alimentos, sino también como una manera de garantizar un abastecimiento agrícola, en el contexto de una crisis alimentaria global. Esta situación se enunció en la sección 3, sobre cómo los gobiernos extranjeros han comenzado a acaparar tierras en el escenario internacional, no solo con el propósito de buscar una mayor rentabilidad, sino también para garantizar sus demandas domésticas de alimentos. Por consiguiente, los inversionistas extranjeros deciden como una primera mejor opción realizar compras y adquisiciones directas de

18 Introduciendo una representación de forma extensiva, se asume la existencia de un par de actores que juegan de manera secuencial. El jugador 2 elige de un conjunto de acciones (A2) la mejor acción (a2). Esta acción se encuentra sujeta a la respuesta del jugador 1 (a1). La función de utilidad esperada del jugador 1 y 2 está definida por $u_i(a_1, a_2)$.

19 Existen, al menos tres maneras de acceder a la tierra: la compra directa, el alquiler y la concesión. Estas tres modalidades de acceso a la tierra implican relaciones diferentes en lo que respecta a los derechos de propiedad. En la compra directa de tierras se transfieren los derechos de la propiedad de un agente a otro; en el alquiler, los derechos de propiedad no se transan, sino solo su aprovechamiento, a cambio de una renta asociada al valor de la tierra. Entre tanto, en la concesión se facilita el usufructo de la tierra, a partir de cierta participación en las utilidades de la explotación, a la que tienen derecho los agentes que intervienen en la suscripción de contrato por concesión.

20 Cuando se efectúa un juego dinámico con perfecta información y se resuelve a partir de un procedimiento de inducción hacia atrás, el jugador 2 tiende a maximizar su utilidad sujeta a la acción óptima que eligió el jugador 1 para maximizar sus propios beneficios. El ejemplo clásico para solucionar un juego de este tipo es el duopolio de Stackelberg.

Gráfico 7. Inversión extranjera en tierras

FUENTE: elaboración propia.

tierras y como segunda, acceder a este activo productivo a través del arrendamiento o alquiler.

A largo plazo, la mejor alternativa para los inversionistas extranjeros será comprar tierra como una forma de descentralizar y extender su soberanía, que acceder a la misma desde otras modalidades de posesión o tenencia. Esta primera opción les permite contar con una mayor autonomía, un mejor aprovechamiento productivo y una libre extracción de los recursos.

6. La extranjerización de la tierra en Colombia: implicaciones de política pública

Colombia cuenta con cerca de 570.000 hectáreas de tierras que han sido acaparadas por inversionistas extranjeros, estas representan un 13 % de las tierras con aptitud agrícola en Colombia. A partir de la información que proporciona GRAIN (2012), se concluye que los principales agentes extranjeros que han realizado acuerdos de inversión en tierras de Colombia proceden de China²¹, Estados Unidos e Italia. Estos tres países concentran el 96 % de las hectáreas acaparadas en Colombia.

Por otro lado y en armonía con la información de Land Matrix, los inversionistas colombianos acumularon, entre 2000 y 2011, cerca de 420.820 hectáreas y Colombia se consideraba como vigésimo tercer país que adquiría tierras en el ámbito internacional. Sin embargo, más del 90 % de las hectáreas acaparadas se cristalizaron en tratos efec-

21 China ha realizado una petición al gobierno colombiano para adquirir cerca de 400 mil hectáreas en la Orinoquía con el objetivo de producir cereales (GRAIN, 2012).

tuados en el contexto doméstico. Este hecho no es ajeno a las tendencias internacionales, puesto que a partir de la información de Land Matrix se colige que los principales inversionistas en tierra en el planeta se han constituido en los más grandes demandantes de este activo en sus propios países de origen.

En un contexto de activación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, el nuevo proyecto de ley de tierras y desarrollo rural en Colombia, propone reformas estructurales encaminadas no solo a modificar el enfoque de implementación de las políticas de desarrollo rural, donde el énfasis territorial desempeñará un rol central, sino también a mejorar y fortalecer el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural. Para cristalizar este último propósito se plantea impulsar un mecanismo que permitirá aprovechar productivamente los predios por terceros, sin que los propietarios originales pongan en riesgo sus derechos de propiedad. Esta nueva figura se denomina derecho real de superficie²².

Según el proyecto de ley, el derecho real de superficie es un acuerdo entre particulares para ceder los derechos de explotación sobre los predios²³. En este sentido, no existe regulación alguna que restrinja establecer tratos entre particulares nacionales y extranjeros para hacer uso extensivo de este mecanismo. En otras palabras, los inversionistas extranjeros podrían aprovechar el derecho real de superficie para acumular tierras siempre y cuando los acuerdos se establezcan entre agentes privados. Igualmente, el proyecto de ley no menciona, ni hace alusión explícita a medidas orientadas a impedir o regular la compra de tierras entre particulares y de estos últimos con extranjeros, aunque sí prohíbe la adjudicación de baldíos de la nación a inversionistas extranjeros.

En suma, no existen barreras u obstáculos que frenen a los inversionistas extranjeros en su intento por acumular tierras, a partir del uso de los derechos reales de superficie. Tal y como lo propone el proyecto de ley de desarrollo rural, el Estado no asignará tierra de su propiedad a extranjeros, pero su capacidad de intervención y regulación tan solo llegará hasta allí. Ni el proyecto de ley, ni el Estado tienen previsto trazar estrategias para limitar la acción de los de-

22 En rigor, este consiste en el derecho que otorga un dueño de una propiedad a un tercero para que se siembre, construya o aproveche productivamente el predio, por un lapso de tiempo definido o indefinido, recibiendo como contraprestación una renta por su uso y explotación.

23 Sin embargo, el Estado colombiano podrá conceder derechos reales de superficie sobre baldíos, si y solo si, son a favor de entidades públicas para la extracción de recursos no renovables, sociedades con capacidades de adelantar proyectos de desarrollo empresarial y, en casos excepcionales, a privados que deseen impulsar programas de desarrollo rural en los territorios.

rechos reales de superficie entre *particulares*; y por lo tanto, hoy no existen instrumentos para controlar y moderar los flujos de la inversión extranjera que tiendan a acaparar tierras en Colombia.

De manera similar, en un escenario de profundización del libre mercado, como lo es el tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y la entrada en vigencia de un acuerdo similar con Europa, la intensa competencia internacional sobre la pequeña producción agropecuaria, la ausencia de una legislación sólida que impida el ingreso de capitales foráneos y la compra masiva de tierras sin ninguna restricción, se configuran en un nuevo riesgo a la estabilidad social y económica de la población rural, debido a que agentes, empresas y grandes firmas competirán por el acceso a su principal activo productivo.

En este sentido, son tres las implicaciones en materia de política pública que se desprenden del fenómeno de extranjerización de la tierra. Como lo sugiere la anterior sección, no contar con una legislación clara y una institucionalidad organizada para regular la inversión extranjera y compra de tierras, significa que Colombia está transitando gradualmente por un camino que facilita la compra directa de los predios y que conduce a una situación donde la alternativa óptima para los inversionistas es alquilar o arrendar tierras. El derecho real de superficie es un símil de esta modalidad de tenencia. De aprobarse el proyecto de ley, incluyendo este derecho, se estimulará una mayor afluencia del capital extranjero interesado en tierras, que aprovechará esta figura para afianzar, con mínimos controles, su presencia en las áreas rurales²⁴. Por ende, es preciso replantear los alcances de estos derechos o crear instrumentos e incentivos para su regulación²⁵.

En segundo lugar, la aprobación del TLC con Estados Unidos abrió una gran ventana de posibilidades para el acaparamiento. Colombia está en mora de diseñar y producir una legislación y lineamientos claros de política para regular el ingreso de inversión extranjera en tierras, debido al riesgo que impone sobre la soberanía, los recursos naturales y ecosistemas estratégicos, y la seguridad económica y productiva de la población rural.

En tercera instancia, es necesario replantear la visión de que acumulación de grandes extensiones de tierras genera economías de escala y aumenta la productividad de las explotaciones agrícolas. Existe una amplia evidencia nacional e internacional de que la pequeña producción rural cuenta

con elevadas ganancias en productividad y eficiencia. Desconocer este hecho es como desestimar que el desarrollo rural no es posible fundamentarse con la consolidación de la pequeña y mediana propiedad.

Por último, vale la pena agregar que en el marco de las conversaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el tema del agro y el desarrollo rural es uno de los frentes críticos. Para este grupo armado ilegal la adopción de una reforma agraria integral, debe implicar la prohibición o la aplicación de límites a la extranjerización de la tierra. Aunque esta propuesta no es novedosa y no se aparta de las posturas que muchos expertos establecen sobre la problemática de la extranjerización de la tierra, la prohibición no es la salida más conveniente a la afluencia de capitales foráneos y nacionales interesados en la tierra, debido a los acuerdos de carácter bilateral que ha suscrito Colombia con terceros países y sus experiencias en los procesos de integración regional e internacional.

El escenario óptimo es establecer regulaciones y controles a la inversión y compra masiva de tierras, a través de incentivos que permitan reorientar recursos a subsectores agrícolas promisorios que necesiten impulsar encadenamientos productivos y que carecen de activos productivos como la tierra. De igual forma, es conveniente promover el alquiler, compra, *leasing* o cesión de tierras con acceso preferencial para pequeños y medianos productores con capacidades productivas demostradas y con potencial para usar y aprovechar de manera intensiva la tierra.

7. Conclusiones

A partir de la reciente evolución de la inversión extranjera y el acaparamiento en tierras en el ámbito mundial, se extraen algunas consideraciones generales que permiten establecer una visión global sobre esta problemática. Primera, se concluye según la información de GRAIN (2012) y Land Matrix que buena parte de la inversión y compra masiva de tierras se concentra en los países en vías de desarrollo, en especial localizados en el continente africano y asiático. Principalmente, los primeros países se caracterizan por contar con frágil gobernabilidad y regulaciones débiles o inexistentes en materia de adquisición de tierras. De acuerdo con la información de GRAIN (2012), América (Latina) es la segunda región objetivo donde los inversionistas ubican sus capitales foráneos. El origen de esta inversión procede de países desarrollados (Reino Unido y Estados Unidos). Sin embargo, economías emergentes como la de China, India y Corea del Sur, e incluso Emiratos Árabes Unidos y Egipto, están cada vez más interesadas en la compra de tierras en el contexto internacional. Países

24 El proyecto de ley plantea que el derecho real de superficie podrá constituirse con un tercero hasta por un plazo máximo de treinta años.

25 Aunque ellas impliquen restricciones para que los privados accedan con libertad y sin regulaciones a estos derechos.

fronterizos, con fuertes lazos históricos e integrados alrededor de acuerdos económicos y comerciales poseen mayores probabilidades de invertir y concretar tratos en tierras, que otros que no cuentan con estos vínculos.

Los sectores económicos y productivos que más invierten y demandan tierras en el mundo son agronegocios, finanzas y gobierno²⁶. Es decir, no solamente las actividades asociadas con la agricultura y la agroindustria orientan sus recursos a la adquisición de tierras, “la fiebre del acaparamiento” también ha contagiado a los grandes grupos financieros internacionales y bancos, así como a los Estados²⁷.

Del análisis generado a partir de la información de Land Matrix se desprende que los países asiáticos de Indonesia, Malasia e India se constituyen tanto en los principales inversionistas mundiales en tierras como en los países donde más suele concentrarse el acaparamiento. Así mismo, tales países han materializado las mayores demandas de tierras en sus mismos países de origen.

Segunda, existe un amplio consenso en la literatura revisada de que la inversión extranjera en tierras sin controles o restricciones no genera beneficios en los países receptores. Son más los perjuicios que se ocasionan que las ganancias que perciben los países receptores. Uno de los costos más elevados de la extranjerización de la tierra es la expulsión forzosa de las comunidades y los habitantes rurales. La oleada masiva de inversión extranjera suscita un desplazamiento indiscriminado de población rural, que difícilmente es compensado por los beneficios y rentabilidad social que pudiera generar las actividades económicas asociadas al aprovechamiento productivo de la inversión foránea.

El acaparamiento no solo se produce a través de “cultivos comodín” asociados con los biocombustibles o la producción de alimentos. Los inversionistas buscan acceder a reservas fértiles de tierra no cultivada y nuevas fuentes de agua. Por tanto, los intereses del capital parecen obedecer más a un objetivo *geoestratégico* que a uno estrictamente económico y de corto plazo.

Tercera, un ejercicio hipotético efectuado con base en la teoría de juegos facilita comprender los incentivos y las estrategias de los diferentes actores para invertir y acumular tierras. Naciones con instituciones y regulaciones débiles frente a la inversión extranjera en tierras, pueden inducir a los foráneos a la compra y adquisición directa de sus propiedades rurales sin control alguno.

Entre tanto, la mejor opción para los inversionistas que enfrentan instituciones de regulación sólidas y unas reglas de juego claras es alquilar tierras en los países receptores. La primera opción implica ceder la soberanía para el acaparamiento y explotación productiva a terceros países, a través de la compra de sus predios con cero beneficios para los receptores, y la segunda representa a los inversionistas disfrutar de los excedentes que produce la tierra, a cambio de una renta que se transfiere como beneficio al propietario (los entes privados o el Estado).

Por último, en el caso colombiano, el nuevo proyecto de ley de tierras y desarrollo rural que tramitará el Congreso de la República ha propuesto prohibir que el Estado asigne tierras de su propiedad a extranjeros, pero en el caso de transacciones entre particulares no establece ninguna regulación al respecto. El nuevo mecanismo de derecho real de superficie que se propone, no solo puede fomentar el ingreso de inversión extranjera en tierras, sino que le reserva el derecho de hacerlo a largo plazo.

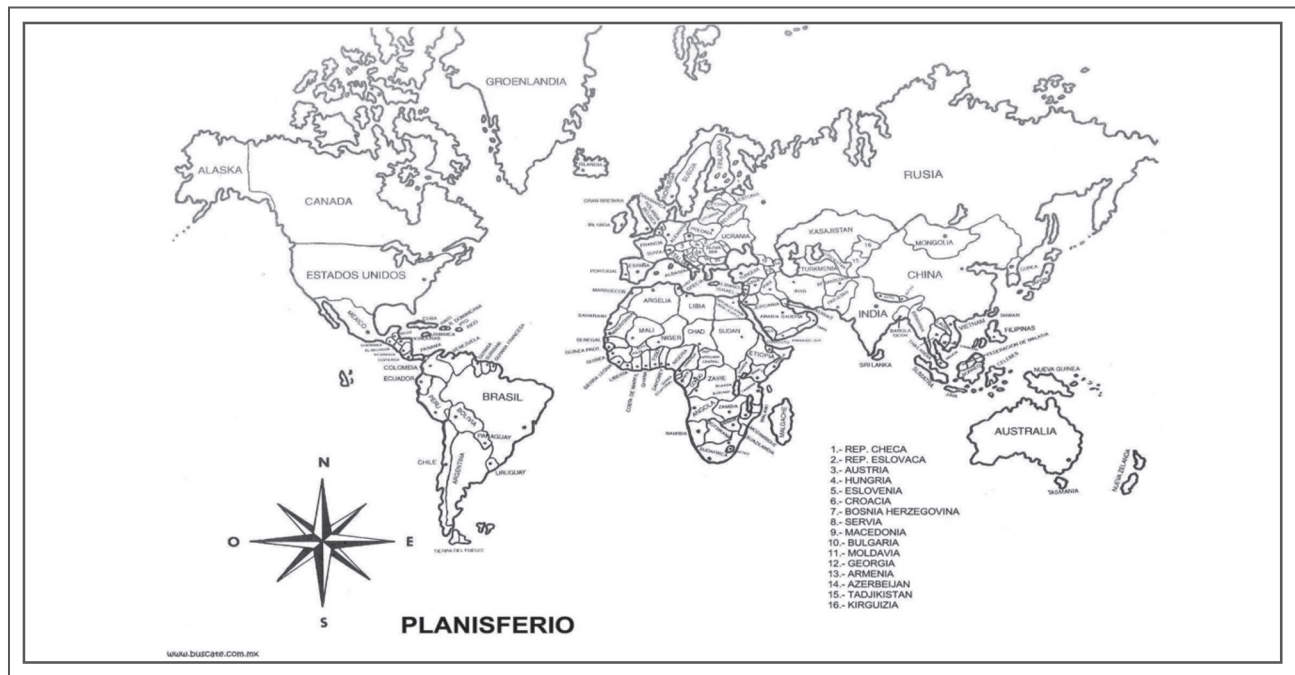
Debido a que el derecho real de superficie es un mecanismo que permite la profundización del mercado de tierras, en un escenario de globalización y acuerdos comerciales, es preciso regular y limitar sus alcances. El Estado debe generar incentivos para evitar que no solo los grandes capitales foráneos acumulen tierras fértiles y con aptitud productiva. Estos incentivos deben orientarse también con equidad a asociaciones de pequeños y medianos productores que cuenten con las capacidades, habilidades y formación productiva.

La apuesta del Estado con un mecanismo de esta naturaleza refuerza la idea de que la gran propiedad puede ser más productiva que la pequeña, y que las opciones para los pequeños productores solo se deben reducir a las zonas de reserva o a áreas focalizadas con elevados grados de dispersión, donde es precaria la productividad y no existen estímulos para mejorar sus niveles de competitividad.

26 Según la clasificación de GRAIN (2012).

27 Al parecer la inversión en tierras no solo es un objetivo económico y productivo, sino también político y estratégico para los Estados.

Gráfico 8. Países receptores y acaparadores de tierras



FUENTE: www.landportal.info

Referencias bibliográficas

- Anseeuw, W., Boche, M., Breu, T., Giger, M., Lay, J., Meserli, P. y Nolte, K. (2012). Transnational land deals for agriculture in the global south. *Analytical report based on the Land Matrix database*, 1, april. International Land Coalition, Universität Bern, Cirad, Giga y GIZ.
- Borras, S. y Franco, J. (2010). La política del acaparamiento mundial de tierras. Replantando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. *ICAS Working Paper*, series 001.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C. y Spoor, M. (2011). El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe, visto desde una perspectiva internacional más amplia. *Borrador FAO*, 20 de octubre.
- Deininger, K., Byerlee, D., Lindsay, J., Norton, A., Selod, H. y Stickler, M. (2011). Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits? *Agriculture and Rural Development*. World Bank.
- Gibbons, R. (1997). An introduction to applicable game theory. *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), winter, pp. 127-149.
- Gómez, S. (2011). Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina. *Documento de Trabajo FAO*. Santiago de Chile.
- Graham, A., Aubry, S., Künnemann, R. y Monsalve, S. (2011). The role of the EU in land grabbing in Africa - CSO monitoring 2009-2010. "Advancing African agriculture" (AAA): the impact of Europe's policies and practices on African agriculture and food security. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 april.
- GRAIN. (2012). Acaparamiento de tierras. Base de datos en español.
- Land Matrix. (2012). The online public database on land deals, <http://www.landmatrix.org/en/>
- Oxfam. (2011). El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras. *Tierra y Poder*, 151.
- Sauer, S. y Leite, S. (2012). Agrarian structure, foreign investments on land, and land price in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, 39(3).

